

10.17951/g.2017.64.1.243

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. LXIV, 1

SECTIO G

2017

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
marek.woznicki@poczta.umcs.lublin.pl

MAREK WOŹNICKI

Zmiany zakresów działania ministrów kierujących działami administracji rządowej w latach 1997–2016

The Changes in the Scopes of Activity of Ministers Directing Branches of Government
Administration from 1997 to 2016

I.

W polskiej tradycji ustrojowej przez długie lata obowiązywała zasada tworzenia urzędów ministrów w drodze ustawy. Powyższa reguła, wprowadzona w 1918 r.¹, zapewniała dość dużą stabilizację w zakresie liczby stanowisk ministerialnych oraz określania zakresów działania szefów poszczególnych resortów. Zasada tworzenia urzędów ministrów w drodze ustawy była przestrzegana także w okresie Polski Ludowej oraz w początkach III RP, znajdując potwierdzenie w kolejnych aktach rangi konstytucyjnej². Stąd też w rządzie T. Mazowieckiego

¹ Zasada ta została przyjęta w dekreście Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim (Dziennik Praw Królestwa Polskiego z 1918 r., nr 1, poz. 1). Następnie ta zasada została podniesiona do rangi konstytucyjnej w art. 63 Konstytucji marcowej (Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267). Zgodnie z tym przepisem liczbę, zakres działania, wzajemny stosunek ministrów, jak również kompetencje Rady Ministrów miała określić osobna ustawa. Podobnie art. 25 ust. 5 Konstytucji kwietniowej (Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227) przewidywał, że zakres działania ministrów określi dekret Prezydenta Rzeczypospolitej. Jednakże ani ustawa przewidziana w Konstytucji marcowej, ani dekret określony w Konstytucji kwietniowej nie zostały nigdy wydane. Zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 261–263.

² Zasadę tworzenia urzędu ministra w drodze ustawy wyrażał art. 42 ust. 1 Konstytucji PRL w brzmieniu po ogłoszeniu tekstu jednolitego Konstytucji z 1976 r. (Dz.U. z 1976 r., nr 7, poz. 36). Z kolei art. 56 ust. 1 Małej Konstytucji z 1992 r. (Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426) stanowił, że zakres działania ministra określa ustawa.

istniało początkowo 16 urzędów ministrów działających na podstawie odrębnych ustaw: 1) Edukacji Narodowej³, 2) Finansów⁴, 3) Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa⁵, 4) Kultury i Sztuki⁶, 5) Obrony Narodowej⁷, 6) Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych⁸, 7) Pracy i Polityki Socjalnej⁹, 8) Przemysłu¹⁰, 9) Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej¹¹, 10) Rynku Wewnętrznego¹², 11) Spraw Wewnętrznych¹³, 12) Spraw Zagranicznych¹⁴, 13) Sprawiedliwości¹⁵,

³ Działający na podstawie ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Edukacji Narodowej (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 178).

⁴ Działający na podstawie ustawy z dnia 29 grudnia 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. z 1982 r., nr 45, poz. 289).

⁵ Działający na podstawie ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 173).

⁶ Działający na podstawie ustawy z dnia 4 maja 1982 r. o urzędzie Ministra Kultury i Sztuki (Dz.U. z 1982 r., nr 14, poz. 112).

⁷ W okresie PRL nie została opracowana ustawa regulująca status prawny Ministra Obrony Narodowej. Podstawowe normy dotyczące zakresu działania tego organu określone były w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1967 r., nr 44, poz. 220). Zob. J. Padzik, *Prawnoustrojowa pozycja ministra obrony narodowej w systemie organów administracji rządowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 20, s. 98.

⁸ Działający na podstawie ustawy z dnia 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (Dz.U. z 1985 r., nr 50, poz. 262).

⁹ Działający na podstawie ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 175).

¹⁰ Działający na podstawie ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 172).

¹¹ Działający na podstawie ustawy z dnia 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (Dz.U. z 1985 r., nr 50, poz. 262).

¹² Działający na podstawie ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Rynku Wewnętrznego (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 177).

¹³ Działający na podstawie ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów (Dz.U. z 1983 r., nr 38, poz. 172), następnie zastąpionej ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.U. z 1990 r., nr 30, poz. 181).

¹⁴ Działający na podstawie ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 1974 r., nr 21, poz. 115).

¹⁵ W okresie PRL nie została opracowana ustawa regulująca status prawny Ministra Sprawiedliwości. Podstawą prawną do powołania tego resortu były przepisy ustawy z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1944 r., nr 19, poz. 99), natomiast podstawowe normy dotyczące zakresu działania tego organu określone były w ustawach regulujących funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w Polsce, przede wszystkim w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1985 r., nr 31, poz. 137) oraz w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 1985 r., nr 31, poz. 138).

14) Transportu, Żeglugi i Łączności¹⁶, 15) Współpracy Gospodarczej z Zagranicą¹⁷, 16) Zdrowia i Opieki Społecznej¹⁸.

W toku działalności rządu T. Mazowieckiego doszło do kilku istotnych zmian organizacyjnych. W dniu 1 grudnia 1989 r. został zniesiony urząd Ministra Transportu, Żeglugi i Łączności, zaś w to miejsce powołano urzędy Ministra Łączności oraz Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej¹⁹. Następnie w dniu 20 grudnia 1989 r. zmieniono zakres działania Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych oraz Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej, tworząc resort Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz resort Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej²⁰. Następnie w dniu 13 lipca 1990 r. utworzono nowy urząd Ministra Przekształceń Własnościowych w celu sprawniejszej realizacji procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych²¹. Z kolei w rządzie J.K. Bieleckiego doszło do likwidacji dotychczasowych urzędów Ministra Rynku Wewnętrznego oraz Ministra Przemysłu i powołania w ich miejsce urzędu Ministra Przemysłu i Handlu²². Tak ukształtowana struktura 17 resortów pozostała niezmienną aż do 1996 r.²³

II.

Postulat zmiany dotychczasowego stanu prawnego był jednym z elementów tzw. reformy centrum administracyjnego kraju z lat 1996–1997²⁴. Autorzy tej re-

¹⁶ Działający na podstawie ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Transportu, Żeglugi i Łączności (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 174).

¹⁷ Działający na podstawie ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 176).

¹⁸ Działający na podstawie dekretu z dnia 11 kwietnia 1945 r. o podziale Ministerstwa Pracy, Opieki Społecznej i Zdrowia (Dz.U. z 1945 r., nr 12, poz. 63), a także ustawy z dnia 13 kwietnia 1960 r. o utworzeniu Komitetu Pracy i Płac oraz o zmianach właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, rent, zaopatrzeń i opieki społecznej (Dz.U. z 1960 r., nr 20, poz. 119).

¹⁹ Ustawy z dnia 1 grudnia 1989 r.: o utworzeniu urzędu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 1989 r., nr 67, poz. 407) oraz o utworzeniu urzędu Ministra Łączności (Dz.U. z 1989 r., nr 67, poz. 408).

²⁰ Ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r.: o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (Dz.U. z 1989 r., nr 73, poz. 433) oraz o utworzeniu urzędu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (Dz.U. z 1989 r., nr 73, poz. 434).

²¹ Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych (Dz.U. z 1990 r., nr 51, poz. 299).

²² Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu i Handlu (Dz.U. z 1991 r., nr 66, poz. 286).

²³ Jediną zmianą stanu prawnego było uchwalenie ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 1996 r., nr 10, poz. 56).

²⁴ G. Rydlewski, *Problemy reformy rządu i administracji rządowej w okresie przemian społeczno-politycznych w Polsce w latach 1989–1998*, [w:] *Państwo – demokracja – samorząd. Księga jubileuszowa w sześćdziesięciolecie Profesora Eugeniusza Zwierzchowskiego*, red. T. Mołdawa, Warszawa 1999, s. 127 i n.

formy przyjęli koncepcję tzw. elastycznej struktury rządu, zgodnie z którą liczba resortów oraz zakres działania poszczególnych ministrów miały być regulowane nie w drodze oddzielnych ustaw kreujących urząd ministra, lecz przez rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów²⁵. Dlatego w celu dokonania reformy uchwalono ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²⁶, która w art. 33 ust. 1 wprowadziła zasadę, iż szczegółowy zakres działania ministra będzie określany w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. W ten sposób Prezes Rady Ministrów uzyskał decydujący wpływ na strukturę organizacyjną rządu, ponieważ mógł dostosować liczbę ministrów w rządzie do bieżących potrzeb. Tym niemniej w praktyce możliwość ta nie była początkowo wykorzystywana. Przy wprowadzaniu w życie reformy centrum w 1996 r. nadal stosowano zasadę, iż urzędy ministrów tworzy się w drodze ustawy²⁷. Z dniem 1 października 1996 r. likwidacji uległ resort Przekształceń Własnościowych. W to miejsce powołano urząd Ministra Skarbu Państwa²⁸. Z kolei z dniem 1 stycznia 1997 r. zlikwidowano urzędy Ministrów: Przemysłu i Handlu, Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Spraw Wewnętrznych, a także Urząd Rady Ministrów oraz Centralny Urząd Planowania²⁹. Ich rolę przejęły urzędy Ministra Gospodarki³⁰ i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji³¹ oraz Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Rządowe Centrum

²⁵ *Idem*, *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002, s. 102; M. Bąkiewicz, *Rząd Włodzimierza Cimoszewicza (7 II 1996 – 31 X 1997)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006, s. 184–187.

²⁶ Pierwotnie powyższa ustawa nosiła nazwę „o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów”, a została opublikowana w Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 492. Tytuł tej ustawy od dnia 1 stycznia 2002 r. brzmi: „ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów”, zgodnie z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2001 r., nr 154, poz. 1800). Tekst jednolity powyższej ustawy został opublikowany w Dz.U. z 2012 r., poz. 392.

²⁷ R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Warszawa 2002, s. 285 wraz z przypisem 367; T. Rabska, *Reforma centrum gospodarczego i administracyjnego rządu a potrzeby administracji publicznej*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 1, s. 18.

²⁸ Art. 2 ust. 1 pkt 2 oraz art. 30 pkt 7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 497); ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o urzędzie Ministra Skarbu Państwa (Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 493).

²⁹ Art. 2 ust. 1 cytowanej wyżej ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej.

³⁰ Działający na podstawie cytowanej wyżej ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej oraz ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Gospodarki (Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 490).

³¹ Działający na podstawie cytowanej wyżej ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej, a także ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 491).

Studiów Strategicznych i kilka urzędów centralnych³². Zatem od 1 stycznia 1997 r. w składzie rządu przewidywano istnienie 15 resortów, lecz nadal zakres działania poszczególnych ministrów regulowały ustawy.

W tym zakresie dopełnieniem reformy centrum administracyjnego było uchwalenie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.³³ oraz ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej³⁴. W Konstytucji ustanowiono zasadę, że w skład Rady Ministrów wchodzi dwie kategorie ministrów: ministrowie kierujący działami administracji rządowej (czyli ministrowie „działowi”) oraz ministrowie wypełniający zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów (ministrowie „zadaniowi”, „ministrowie bez teki”). Ministrowie działowi (resortowi) pełnią funkcję jednoosobowych naczelnych organów administracji rządowej, a ich zakres działania regulują ustawy lub Konstytucja³⁵. W tym wypadku podstawowe znaczenie ma ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Powyższa ustawa przewiduje podział spraw należących do administracji rządowej na kilkadziesiąt działów (pierwotnie było ich 28, obecnie jest to 36 działów administracji rządowej)³⁶. Zgodnie z ustawą ministra kierujące-

³² G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000, s. 25.

³³ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

³⁴ Dz.U. z 1997 r., nr 141, poz. 943; t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 543.

³⁵ Art. 149 ust. 1 Konstytucji RP. Zaznaczyć należy, iż obecna ustawa zasadnicza przewiduje istnienie urzędów Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Sprawiedliwości, a także „ministra właściwego do spraw zagranicznych”. Zob. art. 133, 134, 187 Konstytucji RP; R. Mojak, *op. cit.*, s. 324.

³⁶ Art. 5 ustawy o działach administracji rządowej wymieniał początkowo 28 działów administracji: 1) administracja publiczna, 2) budżet, 3) finanse publiczne, 4) gospodarka, 5) gospodarka morska, 6) gospodarka wodna, 7) instytucje finansowe, 8) integracja europejska, 9) kultura, 10) kultura fizyczna i turystyka, 11) łączność, 12) mieszkalnictwo i rozwój miast, 13) nauka, 14) obrona narodowa, 15) oświata i wychowanie, 16) praca, 17) rolnictwo, 18) rozwój wsi, 19) Skarb Państwa, 20) sprawiedliwość, 21) szkolnictwo wyższe, 22) transport, 23) środowisko, 24) sprawy wewnętrzne, 25) wyznania religijne, 26) zabezpieczenie społeczne, 27) sprawy zagraniczne, 28) zdrowie. Jeszcze przed wydaniem pierwszych rozporządzeń atrybucyjnych przez premiera J. Buzka, w wyniku nowelizacji ustawy o działach administracji rządowej z października 1999 r. liczbę działów zwiększono do 32. Utworzono wówczas trzy nowe działy: 1) architektura i budownictwo, 2) rozwój regionalny oraz 3) rynki rolne. Ponadto dział kultura fizyczna i turystyka został podzielony na dwa: kultura fizyczna i sport oraz turystyka. Z kolei dział kultura został przemianowany na kultura i ochrona dziedzictwa narodowego. Zob. ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 1999 r., nr 70, poz. 778). Kolejne zmiany w liczbie działów administracji rządowej i ich nazwach miały miejsce w latach 2002–2016. Aktualnie art. 5 ustawy o działach administracji rządowej wymienia 36 działów administracji rządowej: 1) administracja publiczna, 2) budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, 3) budżet, 4) członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, 5) energia, 6) finanse publiczne, 7) gospodarka, 8) gospodarka morska, 9) gospodarka wodna, 10) gospodarka złożami kopalin, 11) instytucje finansowe, 12) informatyzacja, 13) kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, 14) kultura fizyczna, 15) łączność, 16) nauka, 17) obrona narodowa, 18) oświata i wychowanie, 19) praca, 20) rodzina, 21) rolnictwo, 22) rozwój wsi, 23) rozwój regionalny, 24) rybołówstwo, 25) rynki rolne, 26) sprawie-

go określonym działem określa się jako ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą danego działu. Minister kierujący działem administracji rządowej jest właściwy w sprawach z zakresu administracji rządowej określonych w ustawie, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych w odrębnych przepisach do kompetencji innego organu. Jednocześnie ministrowie działowi mogą wykonywać inne zadania i kompetencje, jeżeli przewidują to przepisy odrębne³⁷.

Przydzielanie obowiązku kierowania określonym działem administracji rządowej poszczególnym ministrom następuje na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, wydawanego na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów³⁸. Równocześnie z wydaniem wspomnianego wyżej rozporządzenia powinno nastąpić odpowiednie ukształtowanie struktury ministerstwa wspomagającego danego ministra. W tym celu konieczne jest wydanie rozporządzenia Rady Ministrów w przedmiocie utworzenia lub przekształcenia określonego ministerstwa, zgodnie z art. 39 ustawy o Radzie Ministrów.

Prezes Rady Ministrów dysponuje przy tym dużą dowolnością w zakresie przydzielania określonych działów administracji rządowej poszczególnym ministrom, przez co ma decydujący wpływ zarówno na liczbę ministrów działowych, jak i ich zakres działania. Premier może przydzielić każdemu ministrowi jeden lub kilka działów, może też przekazywać obowiązek kierowania określonym działem administracji rządowej i w momencie kształtowania składu Rady Ministrów, i w trakcie jej działania. Istotne ograniczenia wprowadzone w ustawie o działach administracji rządowej dotyczą trzech działów związanych z polityką finansową państwa (budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe), które muszą być przekazane do kierowania jednemu ministrowi³⁹. Podobne ograniczenia od 2010 r. dotyczą dwóch działów związanych z polityką zagraniczną (sprawy zagraniczne oraz członkostwo Polski w Unii Europejskiej), które również muszą być powierzone jednemu ministrowi⁴⁰. Ponadto pewnym ograniczeniem swobody Prezesa

dliwości, 27) sprawy wewnętrzne, 28) sprawy zagraniczne, 29) szkolnictwo wyższe, 30) środowisko, 31) transport, 32) turystyka, 33) wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, 34) zabezpieczenie społeczne, 35) zdrowie, 36) żegluga śródlądowa.

³⁷ Art. 4 ust. 1–3 ustawy o działach administracji rządowej.

³⁸ Zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów przepisy takiego rozporządzenia, zwanego w doktrynie „atrybucyjnym”, tracą moc z dniem powołania nowej Rady Ministrów bądź z dniem powołania dla danego działu administracji rządowej nowego ministra. Zob. S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 92–93; M. Grzybowski, *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania struktury rządu a praktyka ustrojowa*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 120, 126–127.

³⁹ Art. 4 ust. 4 ustawy o działach administracji rządowej; w praktyce działami tymi kieruje zawsze Minister Finansów.

⁴⁰ Art. 4 ust. 5 ustawy o działach administracji rządowej; w praktyce działami tymi kieruje Minister Spraw Zagranicznych.

Rady Ministrów w ramach kształtowania zakresu działania poszczególnych ministrów jest obowiązywanie wspomnianej wyżej ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej⁴¹, w której uznano ministra za naczelny organ administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa⁴². W tej sytuacji za niemożliwe należy uznać powierzenie kierownictwa działem administracji rządowej obrona narodowa innemu ministrowi niż Minister Obrony Narodowej. Od 1 stycznia 2014 r. takie zastrzeżenie zostało wpisane wprost do wspomnianej wyżej ustawy⁴³.

III.

Jak pokazuje praktyka, wprowadzenie możliwości określania zakresu działania ministrów działowych w drodze rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów doprowadziło do szeregu zmian liczby ministrów i ich zakresu działania. W gabinecie J. Buzka pierwotnie powołano 15 ministrów działowych⁴⁴ o takim samym zakresie działania, jak w poprzednim rządzie W. Cimoszewicza. Dopiero po wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej w październiku 1999 r.⁴⁵ dokonano likwidacji dotychczasowych urzędów ministrów tworzonych w drodze ustawy oraz utworzenia nowych urzędów ministrów na podstawie rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów. Stąd też likwidacji uległy resorty: Kultury i Sztuki, Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Pracy i Polityki Socjalnej, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Zdrowia i Opieki Społecznej. W to miejsce utworzono urzędy ministrów: Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Środowiska, Pracy i Polityki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz

⁴¹ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 189.

⁴² Art. 1 ust. 1 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej w wersji obowiązującej do 31 grudnia 2013 r.

⁴³ Na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 852) od 1 stycznia 2014 r. art. 1 ust. 1 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej brzmi: „Minister Obrony Narodowej kieruje działem administracji rządowej obrona narodowa [...]”. Por. również art. 19 ustawy o działach administracji rządowej.

⁴⁴ Były to zatem resorty: 1) Edukacji Narodowej, 2) Finansów, 3) Gospodarki, 4) Kultury i Sztuki, 5) Łączności, 6) Obrony Narodowej, 7) Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, 8) Pracy i Polityki Socjalnej, 9) Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 10) Skarbu Państwa, 11) Spraw Wewnętrznych i Administracji, 12) Spraw Zagranicznych, 13) Sprawiedliwości, 14) Transportu i Gospodarki Morskiej, 15) Zdrowia i Opieki Społecznej. Zob. postanowienie Prezydenta RP z dnia 31 października 1997 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. 1997, nr 81, poz. 787).

⁴⁵ Tak późne wprowadzenie tych przepisów w życie wynikało ze znacznego oporu przeciwko założeniom nowej ustawy zarówno wśród polityków, jak i w doktrynie. Zob. G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny...*, s. 102–104.

Zdrowia⁴⁶. Ponadto przewodniczący Komitetu Badań Naukowych otrzymał tytuł Ministra Nauki⁴⁷. Pozostałe resorty otrzymały natomiast nowe podstawy prawne działania⁴⁸. Kolejne zmiany zakresu działania zostały dokonane w czerwcu 2000 r. (powołanie urzędu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa) i w lipcu 2001 r. (zniesienie urzędu Ministra Łączności)⁴⁹.

W skład gabinetu L. Millera weszło również 15 ministrów działowych (w tym Minister Nauki – przewodniczący KBN)⁵⁰. W nowej Radzie Ministrów dokonano zmiany nazwy urzędu Ministra Edukacji Narodowej na Ministra Edukacji Narodowej i Sportu oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na Ministra Kul-

⁴⁶ Ministrowie ci objęli następujące działy administracji rządowej: Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; Minister Środowiska – 1) gospodarka wodna, 2) środowisko; Minister Pracy i Polityki Społecznej – 1) praca, 2) zabezpieczenie społeczne; Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi – 1) rolnictwo, 2) rozwój wsi, 3) rynki rolne; Minister Zdrowia – zdrowie. Zob. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministrów: Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Środowiska, Pracy i Opieki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Zdrowia (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1031, 1033–1036).

⁴⁷ A co za tym idzie do jego zakresu działania należało kierowanie działem administracji rządowej – nauka. Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1032).

⁴⁸ Ministrowie ci objęli następujące działy administracji rządowej: Minister Edukacji Narodowej – 1) kultura fizyczna i sport, 2) oświata i wychowanie, 3) szkolnictwo wyższe; Minister Finansów – 1) budżet, 2) finanse publiczne, 3) instytucje finansowe; Minister Gospodarki – 1) gospodarka, 2) gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, 3) rozwój regionalny; Minister Łączności – łączność, Minister Skarbu Państwa – Skarb Państwa; Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – 1) administracja publiczna, 2) architektura i budownictwo, 3) sprawy wewnętrzne, 4) wyznania religijne; Minister Spraw Zagranicznych – sprawy zagraniczne, Minister Sprawiedliwości – sprawiedliwość; Minister Transportu i Gospodarki Morskiej – 1) gospodarka morska, 2) transport, 3) turystyka. Zob. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 1999 r. i 30 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji, Edukacji Narodowej, Finansów, Gospodarki, Łączności, Skarbu Państwa, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości oraz Transportu i Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 1999 r., nr 85, poz. 941 oraz nr 96, poz. 1117–1124). Co warto podkreślić, urząd Ministra Obrony Narodowej oraz podległe mu Ministerstwo nadal działały na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 1996 r., nr 10, poz. 56) oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 1996 r., nr 94, poz. 426).

⁴⁹ Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa kierował działami administracji rządowej: 1) architektura i budownictwo (wydzielony z MSWiA), 2) gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, 3) rozwój regionalny (wydzielony z Ministerstwa Gospodarki). Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (Dz.U. z 2000 r., nr 50, poz. 585, 589); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2001 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Gospodarki i zniesienia Ministerstwa Łączności (Dz.U. z 2001 r., nr 76, poz. 814).

⁵⁰ Postanowienie Prezydenta RP z dnia 19 października 2001 r., nr 113-23-01, o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. 2001, nr 37, poz. 604).

tury. Z kolei likwidacji uległ urząd Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, a kierowane przez niego działy administracji zostały rozdzielone pomiędzy resort Gospodarki oraz resort Transportu i Gospodarki Morskiej (przekształcony w urząd Ministra Infrastruktury)⁵¹. Zakres działania pozostałych ministrów nie uległ istotnym zmianom⁵². Następnie w styczniu 2003 r. utworzono „superministerstwo” Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (powstałe z połączenia resortu Gospodarki i Rozwoju Regionalnego oraz resortu Pracy i Polityki Społecznej)⁵³.

W skład pierwszego i drugiego gabinetu M. Belki weszło 15 ministrów działających⁵⁴. Na mocy decyzji premiera doszło do podziału „superministerstwa” Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej na Ministerstwo Gospodarki i Pracy oraz Ministerstwo Polityki Społecznej⁵⁵. Zakres działania pozostałych ministrów dzia-

⁵¹ Minister Infrastruktury kierował działami administracji rządowej: 1) architektura i budownictwo, 2) gospodarka morska, 3) gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, 4) łączność, 5) transport. Z kolei Minister Gospodarki kierował działami: 1) gospodarka, 2) rozwój regionalny, 3) turystyka. Zob. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury oraz w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1335–1336). Zakres działania Ministra Infrastruktury uległ modyfikacji już w 2002 r., gdyż na skutek zmiany ustawy o działach administracji rządowej doszło do połączenia dwóch działów administracji rządowej – architektura i budownictwo oraz gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa w dział budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa. Kierowanie tym działem objął Minister Infrastruktury. Zob. art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2001 r., nr 154, poz. 1800); rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 marca 2002 r. i 29 marca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2002 r., nr 24, poz. 247 i nr 32, poz. 302).

⁵² Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów: Edukacji Narodowej i Sportu, Finansów, Kultury, Nauki, Pracy i Polityki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Skarbu Państwa, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Środowiska, Zdrowia (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1333–1334, 1337–1346). Ponadto w lipcu 2002 r. doszło do utworzenia nowego działu administracji rządowej (informatyzacja) i przekazania go do dyspozycji Ministra Nauki. Zob. art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2001 r., nr 154, poz. 1800); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki (Dz.U. z 2002 r., nr 96, poz. 852).

⁵³ Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej kierował aż pięcioma działami administracji rządowej: 1) gospodarka, 2) praca, 3) rozwój regionalny, 4) turystyka, 5) zabezpieczenie społeczne. Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. z 2003 r., nr 1, poz. 5).

⁵⁴ Postanowienie Prezydenta RP z dnia 2 maja 2004 r., nr 113-16-04, o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. 2004, nr 19, poz. 336); postanowienie Prezydenta RP z dnia 11 czerwca 2004 r., nr 113-26-04, o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. 2004, nr 27, poz. 456).

⁵⁵ Minister Gospodarki i Pracy kierował działami administracji: 1) gospodarka, 2) praca, 3) rozwój regionalny, 4) turystyka, natomiast Minister Polityki Społecznej – działem zabezpieczenie

lowych początkowo nie uległ istotnym zmianom⁵⁶. Dopiero we wrześniu 2005 r. dokonano zmian organizacyjnych w strukturze rządu w postaci podziału resortu Edukacji Narodowej i Sportu i utworzenia urzędów Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Sportu⁵⁷.

W momencie powołania rządu K. Marcinkiewicza w jego skład wchodziło 16 ministrów działowych⁵⁸. Resorty Edukacji Narodowej oraz Nauki i Informatyzacji zostały połączone wskutek utworzenia urzędu Ministra Edukacji i Nauki⁵⁹, dokonano też likwidacji resortów Gospodarki i Pracy oraz Polityki Społecznej. W ich miejsce utworzono urzędy Ministra Gospodarki oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁶⁰. Ponadto z zakresu działania Ministra Gospodarki wydzielono dział administracji rządowej – rozwój regionalny, tworząc urząd Ministra Rozwoju Regionalnego w celu lepszego wydatkowania funduszy europejskich⁶¹. Dodatko-

społeczne. Zob. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów: Gospodarki i Pracy oraz Polityki Społecznej (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1120, 1124).

⁵⁶ Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów: Edukacji Narodowej i Sportu, Finansów, Infrastruktury, Kultury, Nauki i Informatyzacji, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Skarbu Państwa, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Środowiska, Zdrowia (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1118–1119, 1121–1123, 1125–1131); rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministrów: Edukacji Narodowej i Sportu, Finansów, Gospodarki i Pracy, Infrastruktury, Kultury, Nauki i Informatyzacji, Polityki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Skarbu Państwa, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Środowiska, Zdrowia (Dz.U. z 2004 r., nr 134, poz. 1426–1439). Nadto wskutek zmiany ustawy o działach administracji rządowej od stycznia 2005 r. dział kierowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (wyznania religijne) został przekształcony w dział: wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne. Zob. art. 36 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2005 r., nr 17, poz. 141).

⁵⁷ Minister Edukacji Narodowej kierował działami administracji rządowej: 1) oświata i wychowanie, 2) szkolnictwo wyższe. Natomiast Minister Sportu kierował działem administracji rządowej – kultura fizyczna i sport. Zob. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 września 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej oraz w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu (Dz.U. z 2005 r., nr 168, poz. 1404–1405).

⁵⁸ Postanowienie Prezydenta RP z dnia 31 października 2005 r., nr 113-22-05, o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. 2005, nr 67, poz. 929).

⁵⁹ Minister Edukacji i Nauki kierował działami administracji rządowej: 1) nauka, 2) oświata i wychowanie, 3) szkolnictwo wyższe. Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji i Nauki (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1886).

⁶⁰ Minister Gospodarki kierował działami administracji rządowej: 1) gospodarka, 2) turystyka. Z kolei Minister Pracy i Polityki Społecznej kierował działami administracji rządowej: 1) praca, 2) zabezpieczenie społeczne. Zob. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki oraz w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1888, 1891).

⁶¹ Minister Rozwoju Regionalnego kierował działem administracji rządowej – rozwój regionalny. Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szcze-

wo zmieniono nazwę urzędu Ministra Infrastruktury na Ministra Transportu i Budownictwa, a Ministra Kultury na Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Zakres działania pozostałych ministrów nie uległ istotnym zmianom⁶². Do poważnej rekonstrukcji rządu doszło w maju 2006 r. w związku z zawarciem porozumienia koalicyjnego pomiędzy PiS a Samoobroną RP i Ligą Polskich Rodzin (LPR). Z tego powodu utworzono pięć nowych urzędów ministrów. Na skutek podziału resortu Edukacji i Nauki powstały urzędy Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, zaś na skutek podziału resortu Transportu i Budownictwa powstały trzy urzędy ministrów: Transportu, Budownictwa oraz Gospodarki Morskiej⁶³. Tak ustalona struktura rządu, oparta o 19 resortów, została utrzymana również w gabinecie J. Kaczyńskiego⁶⁴. Zakres działania ministrów nie uległ istotnym zmianom⁶⁵. Jedynie w lipcu 2007 r. dokonano przekształcenia urzędu Ministra Sportu w urząd Ministra Sportu i Turystyki⁶⁶.

gółowego zakresu działania Ministra Rozwoju Regionalnego (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1893); J. Sadecki, *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski*, Kraków 2009, s. 271.

⁶² Do najważniejszych zmian należało rozszerzenie zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o kierowanie działem administracji rządowej – informatyzacja. Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1897). Nadto po raz pierwszy Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej na podstawie ustawy o Radzie Ministrów, określając, iż Minister Obrony Narodowej kieruje działem administracji rządowej – obrona narodowa. Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1890). Zakres działania pozostałych ministrów został uregulowany w rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministrów: Finansów, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Skarbu Państwa, Sportu, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Środowiska, Zdrowia (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1887, 1892, 1894–1896, 1898–1899, 1901).

⁶³ Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego kierował działami administracji rządowej – 1) nauka, 2) szkolnictwo wyższe; Minister Transportu kierował działami administracji rządowej – 1) łączność, 2) transport; Minister Edukacji Narodowej kierował działem – oświata i wychowanie; Minister Gospodarki Morskiej kierował działem – gospodarka morską; Minister Budownictwa kierował działem – budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa. Zob. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów: Budownictwa, Gospodarki Morskiej, Edukacji Narodowej, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Transportu (Dz.U. z 2006 r., nr 76, poz. 537–541).

⁶⁴ Postanowienie Prezydenta RP z dnia 14 lipca 2006 r., nr 113-33-06, o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. 2006, nr 49, poz. 525).

⁶⁵ Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów: Budownictwa, Edukacji Narodowej, Finansów, Gospodarki, Gospodarki Morskiej, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Obrony Narodowej, Pracy i Polityki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Rozwoju Regionalnego, Skarbu Państwa, Sportu, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Środowiska, Transportu, Zdrowia (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 906–924).

⁶⁶ Minister Sportu i Turystyki kierował działami administracji rządowej: 1) kultura fizyczna i sport, 2) turystyka, przy czym ten dział administracji rządowej wcześniej był kierowany przez Mi-

W składzie pierwszego gabinetu D. Tuska znalazło się 17 ministrów resortowych⁶⁷. Zgodnie z decyzją premiera doszło do połączenia resortów Transportu, Gospodarki Morskiej oraz Budownictwa w Ministerstwo Infrastruktury⁶⁸. Zakres działania pozostałych ministrów nie uległ istotnym zmianom⁶⁹. Do poważniejszych zmian w tej dziedzinie doszło w 2010 r. na skutek likwidacji Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej⁷⁰ oraz kolejnej nowelizacji ustawy o działach administracji rządowej⁷¹.

W składzie drugiego rządu D. Tuska powołano 18 ministrów resortowych⁷². Utworzono nowy urząd Ministra Administracji i Cyfryzacji kosztem przekształcenia resortu Infrastruktury w urząd Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz przekształcenia resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji w urząd Ministra Spraw Wewnętrznych⁷³. Zakres działania pozostałych ministrów

nistra Gospodarki. Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu i Turystyki (Dz.U. z 2007 r., nr 135, poz. 953); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki (Dz.U. z 2007 r., nr 135, poz. 954).

⁶⁷ Postanowienie Prezydenta RP z dnia 16 listopada 2007 r., nr 1131-50-07, o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. 2007, nr 87, poz. 947).

⁶⁸ Minister Infrastruktury kierował działami administracji rządowej: 1) budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, 2) gospodarka morską, 3) łączność, 4) transport. Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1594).

⁶⁹ Do najważniejszych zmian należało przejście kierownictwa nad działem administracji rządowej – rybołówstwo, przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów: Edukacji Narodowej, Gospodarki, Finansów, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Obrony Narodowej, Pracy i Polityki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Rozwoju Regionalnego, Skarbu Państwa, Sportu i Turystyki, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Środowiska, Zdrowia (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1591–1593, 1595–1607).

⁷⁰ W związku z uchwaleniem ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie ds. Europejskich (Dz.U. z 2009 r., nr 161, poz. 1277) od 1 stycznia 2010 r. został utworzony nowy dział administracji rządowej – członkostwo RP w Unii Europejskiej, który był kierowany przez Ministra Spraw Zagranicznych. Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 220, poz. 1725).

⁷¹ Dział sprawy rodziny, kierowany przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, został przemianowany na dział rodzina, natomiast dział kultura fizyczna i sport, kierowany przez Ministra Sportu i Turystyki, został przemianowany na dział kultura fizyczna. Zob. art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2010 r., nr 155, poz. 1035); art. 63 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2010 r., nr 127, poz. 857).

⁷² Postanowienie Prezydenta RP z dnia 18 listopada 2011 r., nr 1131-17-2011, o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. 2011, nr 102, poz. 1027).

⁷³ Minister Administracji i Cyfryzacji kierował działami administracji rządowej: 1) administracja publiczna, 2) informatyzacja, 3) łączność, 4) wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej kierował działami administracji rządowej: 1) budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, 2) gospodarka morską, 3) transport. Minister Spraw Wewnętrznych kierował działami administracji rządowej – sprawy

nie uległ istotnym zmianom⁷⁴. Następnie w listopadzie 2013 r. doszło do rekonstrukcji rządu polegającej m.in. na połączeniu urzędów Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Ministra Rozwoju Regionalnego w urząd Ministra Infrastruktury i Rozwoju⁷⁵. Ustalona wówczas struktura 17 urzędów ministrów została utrzymana w gabinecie E. Kopacz⁷⁶.

W skład gabinetu B. Szydło powołano 18 ministrów działowych⁷⁷. Dokonano przy tym likwidacji dotychczasowych resortów Gospodarki oraz Infrastruktury i Rozwoju. Na ich podstawie utworzono nowe urzędy Ministra Infrastruktury i Budownictwa, Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministra Rozwoju⁷⁸. Doszło ponadto do przekształcenia resortu Pracy i Polityki Społecznej

wewnętrzne. Zob. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania: Ministra Administracji i Cyfryzacji, Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1479, 1491, 1494). Od 1 stycznia 2013 r. dział budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa został przemianowany na dział budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo. Zob. art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 951); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 2012 r., poz. 1396).

⁷⁴ Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów: Gospodarki, Edukacji Narodowej, Finansów, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Obrony Narodowej, Pracy i Polityki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Rozwoju Regionalnego, Skarbu Państwa, Sportu i Turystyki, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Środowiska, Zdrowia (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1478, 1480–1490, 1492–1493, 1495).

⁷⁵ Minister Infrastruktury i Rozwoju kierował działami administracji rządowej: 1) budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, 2) gospodarka morska, 3) rozwój regionalny, 4) transport. Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju (Dz.U. z 2013 r., poz. 1390–1391).

⁷⁶ Postanowienie Prezydenta RP z dnia 22 września 2014 r., nr 1131-14-2014, o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. 2014, poz. 806); rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów: Gospodarki, Obrony Narodowej, Administracji i Cyfryzacji, Edukacji Narodowej, Finansów, Infrastruktury i Rozwoju, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Pracy i Polityki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Skarbu Państwa, Sportu i Turystyki, Sprawiedliwości, Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Środowiska, Zdrowia (Dz.U. z 2014 r., poz. 1252–1268).

⁷⁷ Postanowienie Prezydenta RP z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. 2015, poz. 1091).

⁷⁸ Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej kierował działami administracji rządowej: 1) gospodarka morska, 2) rybołówstwo. Minister Infrastruktury i Budownictwa kierował działami administracji rządowej: 1) budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, 2) transport. Minister Rozwoju kieruje działami administracji rządowej: 1) gospodarka, 2) rozwój regionalny. Zob. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania: Ministra Rozwoju, Ministra

w urząd Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, resortu Spraw Wewnętrznych w urząd Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz resortu Administracji i Cyfryzacji w urząd Ministra Cyfryzacji⁷⁹. Zakres działania pozostałych ministrów początkowo nie uległ istotnym zmianom⁸⁰. W grudniu 2015 r. utworzono nowy urząd Ministra Energii⁸¹. W związku z utworzeniem nowego resortu oraz zmianą ustawy o działach administracji rządowej zmianie uległ zakres działania niektórych ministrów⁸². Nadto we wrześniu 2016 r. doszło do likwidacji urzędów Ministra Rozwoju oraz Ministra Finansów. Dotychczasowy zakres działania tych ministrów przejął nowy urząd Ministra Finansów i Rozwoju⁸³. Z kolei z dniem

Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1895, 1907, 1909).

⁷⁹ Minister Cyfryzacji kierował działami administracji rządowej: 1) informatyzacja, 2) łączność. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej kieruje działami administracji rządowej: 1) rodzina, 2) praca, 3) zabezpieczenie społeczne. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji kierował działami administracji rządowej: 1) administracja publiczna, 2) sprawy wewnętrzne, 3) wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne. Zob. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania: Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Cyfryzacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1897, 1905, 1910).

⁸⁰ Do najważniejszych zmian należy wydzielenie z zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi działu administracji rządowej – rybołówstwo i przekazanie go do zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Zob. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów: Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Obrony Narodowej, Spraw Zagranicznych, Finansów, Sprawiedliwości, Skarbu Państwa, Edukacji Narodowej, Środowiska, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Zdrowia, Gospodarki Morskiej i Żeglugi, Sportu i Turystyki (Dz.U. z 2015 r., poz. 1894, 1896, 1898–1904, 1906, 1908–1909, 1911).

⁸¹ Minister Energii kieruje nowo utworzonymi działami administracji rządowej: 1) energia, 2) gospodarka złożami kopalin. Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii (Dz.U. z 2015 r., poz. 2087).

⁸² Trzy nowe działy administracji rządowej – żegluga śródlądowa, gospodarka złożami kopalin oraz energia, zostały utworzone na mocy art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1960). Ponadto na mocy powyższego przepisu nazwa działu administracji rządowej „budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo” została zmieniona na „budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo”. W związku z powyższym zakres działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej został rozszerzony o dział administracji rządowej – żegluga śródlądowa. Z kolei zakres działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa został rozszerzony o dział administracji rządowej – łączność, dotychczas kierowany przez Ministra Cyfryzacji. Zob. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2015 r. zmieniające: rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji, rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa (Dz.U. z 2015 r., poz. 2090–2091, 2094).

⁸³ Minister ten kieruje działami administracji rządowej: 1) budżet, 2) finanse publiczne, 3) gospodarka, 4) instytucje finansowe, 5) rozwój regionalny. Co ciekawe, jako organy obsługujące mi-

1 stycznia 2017 r. zlikwidowano urząd Ministra Skarbu Państwa, co wiązało się z likwidacją działu administracji rządowej – Skarb Państwa oraz z przekazaniem tzw. kompetencji właścicielskich nad poszczególnymi spółkami Skarbu Państwa właściwym ministrom działowym⁸⁴.

IV.

Praktyka stosowania postanowień ustawy o Radzie Ministrów i ustawy o działach administracji rządowej wskazuje, że prawie każdy kolejny premier dokonuje zmian organizacyjnych w zakresie działania poszczególnych ministrów działowych. W efekcie, o ile w latach 1991–1996 liczba ministrów resortowych w kolejnych rządach była zazwyczaj stała, o tyle od 1997 r. można obserwować częste zmiany w tym zakresie. W rządzie J. Buzka liczba ministrów działowych wahała się między 15 a 17, w gabinecie L. Millera – między 15 a 14, w rządzie M. Belki – między 15 a 16, a w rządzie K. Marcinkiewicza – między 16 a 19. W dwóch kolejnych gabinetach liczba ministrów była stała i wynosiła 19 (rząd J. Kaczyńskiego) oraz 17 (pierwszy rząd D. Tuska). Następnie w drugim gabinecie D. Tuska powołano początkowo 18 ministrów działowych, potem ich liczba zmniejszyła się do 17. Taką też liczbę resortów przyjęto w gabinecie E. Kopacz. W aktualnie urzędującym gabinecie B. Szydło pierwotnie powołano 18 ministrów działowych, lecz obecnie (po utworzeniu jednego nowego resortu i likwidacji dwóch) jest ich 17. Nie sposób przy tym oprzeć się wrażeniu, że większość tych zmian miała przede wszystkim podłoże polityczne; kwestie usprawnienia działania administracji rządowej miały tu drugorzędne znaczenie. Typowym przykładem zmian politycznych było utworzenie nowych resortów w rządzie K. Marcinkiewicza, ponieważ w związku z zawarciem porozumienia koalicyjnego z Samoobroną i LPR konieczne było wprowadzenie przedstawicieli tych dwóch ugrupowań politycznych w skład rządu. Czasami o wyodrębnieniu nowego urzędu ministra decyduje polityka personalna premiera, który chce wprowadzić konkretną osobę w skład gabinetu⁸⁵. Niekiedy zdarza się, iż powołanie nowego resortu stanowi wy-

nistra zostały wskazane dwa ministerstwa: Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Rozwoju, które jak dotąd nie zostały połączone w jeden urząd. Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów i Rozwoju (Dz.U. z 2016 r., poz. 1595).

⁸⁴ Na podstawie art. 23 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2260) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne (Dz.U. z 2017 r., poz. 10).

⁸⁵ Dotyczyło to np. M. Boniego, który w pierwszym rządzie D. Tuska był ministrem-członkiem Rady Ministrów, a w drugim rządzie D. Tuska został Ministrem Administracji i Cyfryzacji. Zob. P. Kaleta, *Ludzie władzy Polski Niepodległej 1989–2014. Zarys składu osobowego władzy pu-*

pełnienie zobowiązań wyborczych partii rządzącej⁸⁶. Z drugiej strony negatywna ocena działalności ministra może stać się powodem nie tylko jego dymisji, ale też likwidacji kierowanego przez niego resortu⁸⁷.

Należy przy tym zauważyć, że zmiany zakresu działania dotyczą przede wszystkim ministrów kierujących resortami gospodarczymi. Szczególnie ciekawa w tym kontekście jest ewolucja przepisów dotyczących zakresu działania Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, które w rządzie J. Buzka obejmowały trzy działy administracji rządowej (gospodarka morska, transport, turystyka)⁸⁸. W rządach L. Millera i M. Belki istniał urząd Ministra Infrastruktury kierujący pięcioma działami administracji (gospodarka morska, transport, łączność, architektura i budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa)⁸⁹. Taki sam zakres działania miał również Minister Transportu i Budownictwa w gabinecie K. Marcinkiewicza. Jednak po podziale tego resortu nowy urząd Ministra Transportu kierował jedynie dwoma działami (transport i łączność)⁹⁰. W pierwszym rządzie D. Tuska powrócono do koncepcji jednego urzędu Ministra Infrastruktury kierującego czterema działami administracji⁹¹. Z kolei w drugim rządzie D. Tuska dokonano pewnej modyfikacji tego stanu rzeczy, tworząc urząd Ministra Transportu, Budownic-

blicznej w Polsce na dzień 24 sierpnia 2014 r., Łódź 2014, s. 134–138; R. Zieliński, *Minister administracji nie dźwignął cyfryzacji*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/426033,minister-administracji-michal-boni-nie-dzwignal-cyfryzacji.html> [dostęp: 13.03.2017].

⁸⁶ Dotyczyło to np. utworzenia Ministerstwa Energii w rządzie B. Szydło. Zob. *Kopalnie złota, „by-pass” finansowy, inwestycje dla kopalń... Co jeszcze PiS obieca górnikom?*, www.newswweek.pl/biznes/gornictwo-zadluzenie-kopaln-obietnice-pis-dla-gornikow-artykuly,371050,1.html [dostęp: 13.03.2017].

⁸⁷ W przypadku dymisji Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej S. Nowaka, spowodowanej przede wszystkim oskarżeniami o podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym ministra. Tym niemniej po jego dymisji premier zdecydował o połączeniu kierowanego przez niego resortu z resortem Rozwoju Regionalnego, tworząc urząd Ministra Infrastruktury i Rozwoju. Zob. P. Kaleta, *op. cit.*, s. 138–139; W. Władyka, *Sławomir Nowak odwołany przez premiera. Dymisja za zegarek*, www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1561593,1,slawomir-nowak-odwolany-przez-premiera.read [dostęp: 13.03.2017].

⁸⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 1999 r., nr 96, poz. 1124).

⁸⁹ Zaznaczyć należy, iż od 1 stycznia 2002 r. dokonano połączenia działów architektura i budownictwo oraz gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa w jeden dział budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, zatem od tego momentu Minister Infrastruktury kierował czterema działami administracji. Zob. art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2001 r., nr 154, poz. 1800); rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 marca 2002 r. i 29 marca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2002 r., nr 24, poz. 247 i nr 32, poz. 302).

⁹⁰ Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu (Dz.U. z 2006 r., nr 76, poz. 541).

⁹¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1594).

twa i Gospodarki Morskiej, który kierował jedynie trzema działami administracji, gdyż dział łączność został przekazany do kierowania Ministrowi Administracji i Cyfryzacji⁹². Następnie postanowiono połączyć MTBiGM z resortem Rozwoju Regionalnego w urząd Ministra Infrastruktury i Rozwoju⁹³. Aktualnie natomiast funkcjonuje urząd Ministra Infrastruktury i Budownictwa kierujący dwoma działami administracji⁹⁴.

Nadmienić należy, że zmiany zakresu działania ministrów często były konsekwencją tworzenia tzw. superministerstw czy superresortów, które koncentrowały w rękach jednego ministra całość zagadnień z kilku działów administracji⁹⁵. Zazwyczaj takim superresortem w poszczególnych rządach jest urząd Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz urząd Ministra Infrastruktury, sporadycznie taką funkcję pełnią także inni ministrowie resortów gospodarczych⁹⁶. Z drugiej strony można wskazać, że w każdym rządzie funkcjonuje co najmniej siedem „miniresortów”, czyli urzędów ministrów, którzy kierują tylko jednym działem administracji⁹⁷. W tej grupie można wskazać m.in. szefów resortów Obrony Narodowej, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Zdrowia, Skarbu Państwa oraz Sprawiedliwości, których zakres działania w omawianym okresie pozostał

⁹² Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania: Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1479, 1494).

⁹³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju (Dz.U. z 2013 r., poz. 1390–1391).

⁹⁴ Są to działy: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, a także transport. Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa (Dz.U. z 2015 r., poz. 1907).

⁹⁵ W niniejszym opracowaniu za kryterium powołania superresortu przyjąłem przyznanie ministrowi uprawnień do kierowania minimum czterema działami administracji.

⁹⁶ W oparciu o przytoczone wyżej rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów można wskazać, iż superresort MSWiA istniał w rządach J. Buzka, K. Marcinkiewicza, J. Kaczyńskiego; w drugim rządzie D. Tuska i rządzie E. Kopacz jego rolę przejął urząd Ministra Administracji i Cyfryzacji. Drugim „tradycyjnym” superresortem jest wspomniany już urząd Ministra Infrastruktury (względnie Transportu i Gospodarki Morskiej, względnie Infrastruktury i Rozwoju), który istniał we wszystkich rządach, z wyjątkiem gabinetów J. Buzka, J. Kaczyńskiego i B. Szydło oraz częściowo K. Marcinkiewicza. Ponadto w rządzie L. Millera istniał superresort Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, w pierwszym i drugim rządzie M. Belki – Gospodarki i Pracy, zaś w rządach D. Tuska i E. Kopacz jako superresort funkcjonował urząd Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Obecnie w rządzie B. Szydło utworzono superresort Finansów i Rozwoju.

⁹⁷ W oparciu o przytoczone wyżej rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów można wskazać, iż najwięcej „miniresortów” (aż 10) funkcjonowało w rządzie K. Marcinkiewicza i J. Kaczyńskiego. Były to resorty: Budownictwa, Edukacji Narodowej, Gospodarki Morskiej, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Obrony Narodowej, Skarbu Państwa, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Sportu, Zdrowia.

niezmienny (aż do likwidacji resortu Skarbu Państwa z końcem 2016 r.). Również zakresy działania Ministra Środowiska i Ministra Finansów przez długi czas (aż do powołania gabinetu B. Szydło) nie ulegały zmianom.

Wpływ na istnienie takiej praktyki ma kilka czynników. Przede wszystkim zakresy spraw poszczególnych działów administracji rządowej, obejmujących szeroko pojętą dziedzinę gospodarki i infrastruktury państwa, często wzajemnie się uzupełniają, dlatego za uzasadnione można uznać powierzenie jednemu ministrowi obowiązku kierowania kilkoma działami administracji. Natomiast w przypadku innych działów administracji rządowej ustawodawca przewiduje, że jeden dział obejmuje zazwyczaj całość spraw z konkretnej dziedziny aktywności państwa. Dlatego łączenie kilku niepowiązanych bliżej działów administracji w superresort byłoby niezasadne. Wiązałoby się to bowiem z marginalizacją znaczenia niektórych działów i utrudniałoby właściwe realizowanie polityki rządu w tych dziedzinach. Z tego powodu, obok superresortów obejmujących cztery (i więcej) działów administracji rządowej, istnieją także urzędy ministra kierującego jednym lub dwoma działami. Nie bez znaczenia pozostaje też fakt, że takie miniresorty, jak urzędy Ministra Zdrowia, Ministra Obrony Narodowej czy Ministra Sprawiedliwości, mają od lat ustalony zakres działania i charakteryzują się dużym znaczeniem politycznym. W tej sytuacji trudno sobie wyobrazić rozszerzanie ich zakresu działania o kierowanie kolejnymi działami administracji rządowej.

V.

Z przedstawionego wyżej obrazu można wyprowadzić szereg wniosków natury ogólnej. Wydaje się, że wpływ na częste zmiany zakresów działania ministrów kierujących działami administracji rządowej mają przede wszystkim czynniki natury politycznej. Zmiany zakresów działania poszczególnych ministrów wynikają zatem często z potrzeby realizacji obietnic przedwyborczych, ponieważ utworzenie nowego urzędu ministra podkreśla, że nowy rząd będzie traktował priorytetowo tak wyodrębnioną dziedzinę polityki państwa⁹⁸. Ponadto w sytuacji utworzenia rządu koalicyjnego często istnieje potrzeba utworzenia nowych stanowisk ministrów w celu znalezienia odpowiedniej liczby stanowisk ministerialnych dla przedstawicieli ugrupowań koalicyjnych. Z drugiej strony częstym hasłem wyborczym głoszonym przez różne ugrupowania polityczne jest postulat „taniego państwa”, które opiera się m.in. na zmniejszeniu liczby resortów. Stąd też często po wyborach parlamentarnych następuje redukcja lic-

⁹⁸ Tu należy wskazać np. wyodrębnienie nowych resortów Energii oraz Gospodarki Morskiej w rządzie B. Szydło.

by ministrów w porównaniu do poprzedniego gabinetu⁹⁹. Jednakże może się to wiązać z nadmiernym rozszerzeniem zakresu działania jednego ministra, co może skutkować niewystarczającym nadzorem nad działalnością podległych urzędów. Ponadto skupienie w rękach jednej osoby kierownictwa nad kilkoma działami administracji rządowej skutkuje przejęciem przez takiego ministra odpowiedzialności za znaczną część polityki rządu. Zauważyć należy, że szefowie superresortów zazwyczaj podlegają zwiększonej krytyce ze strony opozycji parlamentarnej, będąc częstymi adresatami wniosków o wyrażenie wotum nieufności¹⁰⁰.

Trudno natomiast wskazać, czy zmiany zakresów działania ministrów miały znaczący wpływ na ich działalność jako naczelnych organów administracji rządowej. Wydaje się, że zbyt częste zmiany zakresów działania szefów resortów mogą utrudniać sprawne wykonywanie nadzoru nad działalnością podległych im organów administracji, jak również bieżące zarządzanie sprawami resortu, wydawanie aktów normatywnych, decyzji administracyjnych i innych rozstrzygnięć. Powyższe trudności mogą być w praktyce usuwane dzięki wprowadzeniu odpowiedniego podziału ministerstw na komórki organizacyjne¹⁰¹. Mimo to trzeba stwierdzić, że częste zmiany zakresów działania ministrów wpływają raczej w sposób niekorzystny na szybkość procesów decyzyjnych i funkcjonowanie ministrów jako organów administracji.

Reasumując, można zauważyć, że aktualnie przyjęty model elastycznej struktury rządu niewątpliwie umożliwia Prezesowi Rady Ministrów swobodne kształtowanie składu personalnego Rady Ministrów i zakresów działania poszczególnych ministrów. Tym niemniej wydaje się, iż w omawianym okresie można wskazać przypadki nadużywania tego uprawnienia przez kilku szefów rządów w celu osiągnięcia doraźnych celów politycznych. Warto zatem rozważyć, czy wzorem in-

⁹⁹ Zapowiedź „taniego państwa” i ograniczenia liczby ministrów do 15 zapowiadał m.in. lider SLD L. Miller w trakcie kampanii wyborczej przed wyborami parlamentarnymi w 2001 r. Zob. *SLD zapowiada mniej ministrów i zniesienie Senatu*, www.parkiet.com/artykul/166662.html?print=tak&p=0 [dostęp: 13.03.2017].

¹⁰⁰ Dla przykładu wobec osób piastujących funkcję szefa superresortu Infrastruktury w ciągu 8 lat (2001–2005, 2007–2011) złożono łącznie 7 wniosków o wotum nieufności, podczas gdy w okresie, gdy urząd ten był zredukowany tylko do funkcji kierownika działu transport i gospodarka morska (1997–2001, 2006–2007, 2011–2013) złożono jedynie 3 wnioski o wyrażenie wotum nieufności ministrowi kierującemu tymi działami administracji. Zob. druki sejmowe Sejmu IV kadencji nr 885, 1403, 1413, 3632; Sejmu V kadencji nr 1442, 1969; Sejmu VI kadencji nr 2164, 3726, 4597; Sejmu VII kadencji nr 1169.

¹⁰¹ W celu ułatwienia ewentualnych przekształceń organizacyjnych w ustawie o działach administracji rządowej wprowadzono regułę, że podział ministerstw na poszczególne komórki organizacyjne przeprowadza się w ten sposób, że sprawy jednego działu administracji powinny być zarządzane za pośrednictwem jednego lub kilku departamentów. Zob. art. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

nych państw nie należałoby wprowadzić pewnych ograniczeń dla premiera w tym względzie w celu umożliwienia parlamentowi sprawowania większej kontroli nad polityką organizacyjną Prezesa Rady Ministrów¹⁰².

BIBLIOGRAFIA

- Bąkiewicz M., *Rząd Włodzimierza Cimoszewicza (7 II 1996 – 31 X 1997)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006.
- Grzybowski M., *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania struktury rządu a praktyka ustrojowa*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Kaleta P., *Ludzie władzy Polski Niepodległej 1989–2014. Zarys składu osobowego władzy publicznej w Polsce na dzień 24 sierpnia 2014 r.*, Łódź 2014.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.
- Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.
- Kopalnie złota, „by-pass” finansowy, inwestycje dla kopalń... Co jeszcze PiS obieca górnikom?, www.newsweek.pl/biznes/gornictwo-zadluzenie-kopaln-obietnice-pis-dla-gornikow-artykuly,371050,1.html [dostęp: 13.03.2017].
- Mojak R., *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Warszawa 2002.
- Padzik J., *Prawnoustrojowa pozycja ministra obrony narodowej w systemie organów administracji rządowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 20.
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Rabska T., *Reforma centrum gospodarczego i administracyjnego rządu a potrzeby administracji publicznej*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 1.
- Rydlowski G., *Problemy reformy rządu i administracji rządowej w okresie przemian społeczno-politycznych w Polsce w latach 1989–1998*, [w:] *Państwo – demokracja – samorząd. Księga jubileuszowa w sześćdziesiątą rocznicę Profesora Eugeniusza Zwierzchowskiego*, red. T. Mołdawa, Warszawa 1999.
- Rydlowski G., *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002.
- Rydlowski G., *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000.
- Sadecki J., *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski*, Kraków 2009.
- SLD zapowiada mniej ministrów i zniesienie Senatu*, www.parkiet.com/artikul/166662.html?print=tak&p=0 [dostęp: 13.03.2017].

¹⁰² Przykładowo w konstytucjach Belgii oraz Irlandii określona została maksymalna liczba ministrów (15). Z kolei w konstytucjach Austrii, Czech i Włoch wprowadzono regulę, iż urzędy ministrów i zakres ich działania określają ustawy. Zob. art. 99 Konstytucji Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 r., tekst polski [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 98; art. 28 ust. 1 Konstytucji Irlandii z dnia 1 lipca 1937 r., tekst polski [w:] *ibidem*, s. 406; art. 77 ust. 2 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r., tekst polski [w:] *ibidem*, s. 55; art. 79 ust. 1 Konstytucji Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r., tekst polski [w:] *ibidem*, s. 201; art. 95 ust. 2 Konstytucji Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r., tekst polski [w:] *ibidem*, s. 858.

Władysław W., *Sławomir Nowak odwołany przez premiera. Dymisja za zegarek*, www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1561593,1,slawomir-nowak-odwolany-przez-premiera.read [dostęp: 13.03.2017].

Zieliński R., *Minister administracji nie dźwignął cyfryzacji*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/426033,minister-administracji-michal-boni-nie-dzwignal-cyfryzacji.html> [dostęp: 13.03.2017].

SUMMARY

Until 1997, the principle of the creation of ministerial offices by statute was in force in Polish constitutional law. In light of the rules of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 and the Branches of Government Administration Act of 4 September 1997, the current principle is that the ministry offices are established by regulations of the Prime Minister. In addition, the head of government has a great deal of freedom in defining the name of the ministerial office and its scope of activity. The practice of functioning the Cabinet from 1997 to 2016 has shown that the prime ministers often made changes to the scopes of activities of “departmental” ministers, dividing the existing portfolios into smaller ones, and merging several ministerial offices into one “super minister” office that handles several portfolios. This has affected the number of ministers directing a branch of government administration, which ranged from 14 to 19 in the period in question.

Keywords: minister; portfolio; cabinet minister; administration

STRESZCZENIE

Do 1997 r. w polskim prawie konstytucyjnym obowiązywała zasada tworzenia urzędów ministrów w drodze ustawy. W świetle przepisów Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej obecnie urzędy ministrów kierujących działami administracji rządowej tworzone są w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Ponadto szef rządu dysponuje dużą swobodą w przedmiocie określania nazwy urzędu ministra i zakresu jego działania. Praktyka działania Rady Ministrów lat 1997–2016 wskazuje, iż kolejni premierzy często dokonywali zmian zakresów działania ministrów „działowych”, dzieląc dotychczasowe resorty na mniejsze oraz łącząc kilka urzędów ministrów w jeden superresort kierujący kilkoma działami administracji. Wpłynęło to na liczbę ministrów kierujących działami administracji rządowej, która w omawianym okresie wahała się od 14 do 19.

Słowa kluczowe: minister; administracja; Rada Ministrów; rząd